

**POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTARIAS DEL ESTADO COLOMBIANO EN
MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO (IVA) Y LA
INFLUENCIA EN CUANTO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DURANTE EL
PERIODO DE 1990-2010**

PRESENTADO POR:

JONATHAN AGUDELO HINCAPIE

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA

CALI 2014

**POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTARIAS DEL ESTADO COLOMBIANO EN
MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO (IVA) Y LA
INFLUENCIA EN CUANTO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DURANTE EL
PERIODO DE 1990-2010**

PRESENTADO POR:

JONATHAN AGUDELO HINCAPIE

**Monografía de grado para obtener
el título de contador público**

TUTOR:

OSCAR MORENO

Contador Público

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA

CALI 2014

TABLA DE CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCIÓN	
1. Planteamiento del problema	
1.1 Contexto del problema	7
1.2 Descripción del problema	8
1.3 Antecedentes	11
1.4 Justificación	16
1.5 Formulación del problema	18
2. Objetivos	
2.1 Objetivo General	19
2.2 Objetivos Específicos	19
3. Marco referencial	
3.1 Marco teórico	20
3.2 Marco Conceptual	24
3.3 Marco Legal	30
4. Diseño Metodológico	
4.1 Tipo de investigación	31
4.2 Método	31
4.3 Fuentes de información	32
4.4 Técnicas de recolección de información	32
4.5 Instrumentos de recolección de información	33
4.6 Resultados esperados del estudio	34
4.7 Formas de divulgación	35
5. CAPITULO 1 - principales reformas tributarias al impuesto al valor agregado en el periodo de 1990 a 2010	36

6.	CAPITLO 2 - tendencia de la política pública tributaria en Colombia en materia del IVA	42
7.	CAPITULO 3 - crecimiento en el recaudo del IVA	52
8.	CONCLUSIONES	58

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El siguiente proyecto de investigación surge de la búsqueda de una problemática de tipo tributario que es de interés para la comunidad en general, y que mejor que hacerlo de un impuesto como el IVA, que afecta prácticamente a toda la población Colombiana. La problemática planteada muestra la dinámica que han tomado las políticas tributarias en materia de IVA a partir de 1983, especialmente a partir de los 90's, fecha que representa un momento clave en la tendencia que las diferentes administraciones le han dado al IVA.

El objetivo general consiste en describir la manera en que las Políticas Tributarias de Estado Colombiano en los últimos 20 años afectan al IVA en cuanto al principio de progresividad. Los antecedentes de estudios sobre la progresividad del IVA, se aproximan a la tesis que considera al IVA un impuesto regresivo, se hace hincapié a partir de los años 90's debido a las políticas tributarias implementadas que marcaron la tendencia del aumento en la carga tributaria a impuestos indirectos como el IVA, impuesto que es pagado por el consumidor final, advirtiendo de la prominente eliminación del principio de progresividad estipulado en el artículo 363 de la Constitución Política Colombiana.

Para el desarrollo del problema de investigación, se realiza un tipo de investigación descriptiva, mostrando el desarrollo teórico de los principios postulados por Adam Smith, Rousseau y Keynes, para posteriormente abordar las políticas implementadas durante los diferentes periodos gubernamentales y de este modo ofrecer una buena apreciación del desarrollo del objeto de estudio y de la manera como se comportan los elementos que lo componen.

Como resultados de este trabajo de investigación se espera participar en la discusión nacional acerca de las políticas públicas tributarias, y exponer la tendencia del aumento de impuestos indirectos como el IVA, lo cual puede

ocasionar regresividad en el impuesto a partir de la maximización del recaudo a través del consumo. El proyecto de investigación podrá ser divulgado a través de periódicos universitarios y revistas económicas y tributarias como la de la editorial Legis, o las revistas y cuadernos que publica la Facultad de Administración de la Universidad del Valle, que permitan a la comunidad académica y en general a todo el público enterarse de la problemática.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 CONTEXTO DEL PROBLEMA

El problema del posible efecto regresivo que las políticas tributarias le han dado al impuesto del IVA, se encuentra en el ámbito fiscal de la República de Colombia, a lo largo del desarrollo de uno de los principales impuestos de la actualidad, como lo es el impuesto al valor agregado (IVA). A su vez el sistema tributario está enmarcado bajo los principios de la equidad, eficiencia y progresividad.

Las políticas públicas en materia de IVA son un tema que afecta a toda la población Colombiana, ya que mediante éstas, el Estado implementa mecanismos para aumentar el recaudo de impuestos. A través de este estudio, se expondrá la tendencia de buscar mayor recaudo impositivo a través de impuestos indirectos como el IVA, que grava prácticamente todos los bienes y servicios demandados por los colombianos de todo estrato social. Cabe mencionar que según Smith¹, el origen de este tipo los impuestos indirectos surge a raíz de la imposibilidad del Estado de hacer contribuir al pueblo en proporción a sus ingresos, recurriendo a las contribuciones sobre artículos de consumo, como el IVA.

Sin embargo, no debe olvidarse que según el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política de Colombia expone que es deber “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”²

En este caso se abordará el problema desde el principio de progresividad tributaria, para comprobar si en realidad las políticas públicas en materia del IVA

¹ Smith, Adam. Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. España: Ediciones Orbis, 1985 2ª Ed. P. 768

² COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLITICA. (1991)

se establecen bajo este principio, por lo tanto se hará una descripción de las políticas tributarias, entendiendo como políticas tributarias, los cambios normativos en materia del IVA implementados durante los diferentes periodos gubernamentales a partir del año 1990 hasta el 2010, ya que mediante estos cambios el Estado ha presentado la tendencia al incremento del recaudo impositivo vía impuestos indirectos mientras que ha restado importancia a los impuestos directos. Una de las herramientas a utilizar será exponer el crecimiento del recaudo del IVA, para mostrar la importancia que ha tomado este impuesto en los ingresos del Estado.

1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Los tributos han sido desde hace miles de años la fuente de ingresos para los diferentes entes territoriales, antes conocidos como imperios, ahora convertidos en Estados. Los sistemas impositivos han evolucionado con el tiempo, desarrollando procedimientos más elaborados y avanzados para gravar las diferentes actividades de los contribuyentes; ésto se ha logrado por medio de la política pública, la cual ha sido una de las principales herramientas de intervención por parte del Estado, para financiar todas las actividades de la nación en cuanto a inversión social, deuda externa, entre otras.

Con el estallido de la revolución francesa y la promulgación de los derechos del hombre en Europa en el siglo XVII, el derecho tributario por ser una rama del derecho, también avanzó de algún modo (digamos que cambió el término de esclavitud a “obligación”); por esta razón, la imposición de impuestos ya no se destina a aumentar la riqueza del Rey, sino que se utilizan para mantener el funcionamiento de la estructura del Estado, la cual consiste en reinvertir los recursos para el beneficio de sus habitantes. De acuerdo a lo anterior y centrándose en el caso colombiano, el art. 363 de Constitución Política de Colombia promulga que el sistema tributario se funda en los principios de equidad,

eficiencia y progresividad, por lo tanto, todo impuesto debe crearse e implementarse bajo estos tres principios.

El principio de progresividad se refiere a que a mayor ingreso del contribuyente, mayor será el impuesto que debe pagar, es decir, la tarifa se impone según la capacidad contributiva del obligado. Apegándose al sentido estricto de la teoría, podría decirse que el IVA es un impuesto regresivo, ya que el contribuyente debe pagarlo indistintamente de su capacidad contributiva, sin embargo, con este estudio se busca mostrar si con sus connotaciones actuales, el IVA puede ser considerado como regresivo.

Para el Senado³ el principio de progresividad tributaria se hace efectivo de manera concreta en impuestos directos (como el impuesto de renta), mediante el establecimiento de tarifas progresivas en relación de un mismo gravamen. En cuestión de impuestos indirectos, la progresividad es más difusa, y parte de la presunción de que los contribuyentes con mayor capacidad adquisitiva gastan en bienes o servicios más costosos, los cuales son gravados con tarifas más altas, y éstos están menos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas.

El principio de progresividad no es muy claro en los impuestos indirectos como el IVA, debido a que no establece una tarifa directa relacionada con la capacidad del contribuyente, y se parte de la presunción de que las personas con mayor capacidad contributiva demandan bienes más costosos (como los automóviles), por lo tanto esos bienes tienen tarifas más altas. Sin embargo, un claro ejemplo que desvirtúa dicha presunción, es la tarifa correspondiente al servicio celular, el cual es un servicio demandado por toda la población indistintamente del estrato socio-económico en que se encuentre, y que hasta el año 2012 se encontraba gravado con una tarifa del 20%. Con la ley 1607 de Diciembre de 2012, se eliminó la tarifa del 20% y se adicionó el impuesto al consumo del 4%, aunque el objeto de

³ Secretaria del Senado de Colombia (en línea), Recuperado el 21 de Abril de 2013, Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2005/c-426_2005.html

estudio no es el impuesto al consumo, esta Política Pública tributaria del Estado, es un claro ejemplo de la tendencia a utilizar el consumo como principal medio de recaudo de impuestos.

Debe admitirse, que aunque sería sumamente complicado diseñar un sistema para asignar una tarifa diferencial del IVA dependiendo del contribuyente que consuma el bien, si debería revisarse las tarifas asignadas a ciertos bienes y servicios, ya que éstas a través de los años han tenido una tendencia al alza por parte de las políticas tributarias del Estado, y que en comparación con otros países como Estados Unidos, donde el ingreso per cápita es mayor al de Colombia, las tarifas del “Sales Tax” como se denomina el IVA en USA, son menores.

Para observar la tendencia de las políticas públicas tributarias en materia de IVA, es necesario revisar los diferentes cambios implementados por éstas en el impuesto, desde la creación del impuesto a las ventas con el Decreto Ley 3288 de 1963⁴, donde era de carácter monofásico y se establecían tarifas del 3% al 10%, posteriormente con el Decreto 1565/66 que elevo las tarifas hasta un 15% y en 1971 con el Decreto Ley 435 aparece una nueva tarifa del 25% para algunos servicios. Pero haciéndose especial énfasis a partir del Decreto Ley 3541 de 1983, que estructuró el impuesto con los caracteres que hoy lo definen, es decir, extendió el impuesto al comercio al detal, con lo cual el tributo recayó sobre el consumidor final. En la década de los noventa no hubo grandes reformas estructurales, sino incrementos tarifarios y aumento de las bases gravables, debido al proceso de apertura económica del Presidente Gaviria, lo cual marco el punto de partida de la tendencia a aumentar el recaudo mediante impuestos indirectos.

⁴Hoyos, Catalina. Los Efectos del IVA en la Economía. En: Temas de Derecho Tributario Contemporáneo, Universidad del Rosario, 2006, no. 1, p. 144

Una de las posibles causas de la tendencia de las políticas del Estado en cuanto al IVA, es que éste se haya vuelto una de las principales fuentes de financiación para el Estado, y que no se busque una estructura de tarifas que grave de menor manera los bienes consumidos por los contribuyentes de menores ingresos, sino que por el contrario se tienda cada vez a gravar dichos bienes. Y como no hacerlo si según los índices de pobreza del 2013, en Colombia más del 50% de la población es pobre. En conclusión, la búsqueda del Estado por atraer la inversión extranjera y estimular el crecimiento económico, a través del desgravamiento de la renta en pro del inversionista, ha hecho que el recaudo de impuestos se incline hacia el consumo interno utilizando el aumento paulatino en las tarifas del IVA, haciendo el principio de progresividad inoperante, y dejando rasgos de inequidad.

1.3 ANTECEDENTES

El IVA ha sufrido diferentes cambios a través del tiempo desde su creación con el Decreto Ley 3288 de 1963; donde era un impuesto monofásico en el campo manufacturero, después, en 1966 pasa a ser de carácter plurifásico, aunque sólo de primera etapa. Los primeros indicios de la estructura del IVA como se conoce actualmente se dio en 1983 donde se grava el consumo al detal, básicamente desde aquí el consumidor final es quien asume el impuesto.

El tema ha sido tratado por los estudiosos desde el enfoque en medir la progresividad de tributos determinados en función de la carga asumida por diversos sectores de la población, sin embargo hay quienes afirman que la progresividad de un tributo en particular no debería ser objeto de un estudio aislado, puesto que, finalmente la capacidad de los sujetos es una sola⁵

Los antecedentes de estudios sobre la progresividad del IVA, suelen aproximarse a la tesis que considera al IVA un impuesto regresivo bajo el indicio de que las

⁵ Ibid, P. 159

personas con menores recursos consumen una mayor proporción de su ingreso. Sin embargo, coincidimos en que el IVA puede ser progresivo si se evita que grave los bienes y servicios a los que acceden las personas de más bajos recursos, para que resulten menos afectadas por el tributo.

Por su parte, Bravo⁶ señala dentro de la doctrina neoliberal, que tiende actualmente a establecerse en la economía actual, se alienta continuamente por la expansión de los impuestos indirectos y la extinción del impuesto de renta, argumentando que el impuesto indirecto produce un mayor recaudo y favorece a los inversionistas y las empresas; una digna tesis de la globalización actual; si lo que se quiere es atraer inversión extranjera en detrimento del pueblo colombiano, este camino es el más adecuado. Tal idea se va de frente contra el principio de la progresividad, ya que el impuesto indirecto puede aproximarse a la acentuación de la tributación de los mas ricos mediante el cobro de tributos a los consumos de lujo, pero no puede jamás lograr la efectividad del impuesto directo, pues éste tiene la posibilidad de identificar a cada contribuyente y de medir sus condiciones económicas.

Un antecedente importante es el estudio realizado por Jaramillo⁷, el cual busca establecer el impacto del IVA sobre el gasto de los hogares colombianos, estimando el impacto que las variaciones de este impuesto puede tener sobre los diferentes tipos de gasto, basándose en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Los resultados del estudio sugieren que para el caso colombiano un aumento en la tarifa del IVA aumenta el nivel del gasto, mostrando también que el efecto varía según el tamaño, el nivel de educación y la tasa de ocupación del hogar. El estudio de estos autores arroja datos importantes respecto al efecto regresivo del

⁶ Bravo Arteaga, J Rafael. Los Principios de Derecho Tributario en la Constitución Política Colombiana de 1991. XVII Jornadas Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario. P 110

⁷ Jaramillo, Christian, et al. El Impacto del Impuesto al Valor Agregado Sobre el Gasto en Colombia. Colombia: Universidad de Antioquia – Lecturas de Economía, 2008. P 67-93

IVA sobre los rubros más esenciales de los hogares colombianos, como alimentación, transporte, cultura, educación, etc. Para el gasto en alimentos, comparado con un hogar cuya cabeza no tiene educación formal, un aumento de 1% en el IVA genera \$5.443 pesos menos de gasto si la cabeza de familia tiene educación primaria, \$3.858 menos si tienen educación secundaria, y \$7.427 más si poseen educación universitaria. Si la educación es un proxy de ingresos a lo largo de la vida, el impacto marginal del IVA a los alimentos es regresivo; el IVA a la cultura también es regresivo en términos de educación. Este estudio es de gran importancia para determinar los efectos del IVA sobre la población, los autores también mencionan que las tarifas diferenciales son necesarias.

Los estudios que al respecto se han hecho en Colombia no han sido unánimes, para Steiner y Soto⁸ el IVA es un impuesto ligeramente progresivo, ya que estos autores relacionan la progresividad, de acuerdo al gasto, es decir, una persona con ingresos mayores gasta más que una persona que perciba menos ingresos, por ende, paga más IVA. Sin embargo, hay autores que afirman que el impuesto con sus connotaciones actuales es claramente regresivo y que no contribuye a la redistribución del ingreso.

Para Hoyos⁹, el IVA en Colombia definitivamente es regresivo, pues encuentra que en Colombia se ha grabado estrepitosamente el consumo, y que aunque ese hecho no diga demasiado por si solo, contrasta con el hecho de que muchos sostienen que la política tributaria en Colombia es injusta, ya que la mayor parte de la carga tributaria la llevan los ingresos salariales y la clase media, impregnando de regresividad el tributo.

⁸ Steiner, Roberto y Soto Catalina. IVA, productividad, evasión y progresividad, En: Documentos de Trabajo Fedesarrollo 1998. P. 1-36

⁹ Hoyos. Op. Cit., P. 153

Para Castillo¹⁰, los detractores de la progresividad argumentan que afecta el crecimiento económico y hace complejo el sistema tributario, que entre más impuestos menos empleo, y que a mayor progresividad menos simplicidad; pero la realidad es que la disminución y las exenciones al capital no han generado mayor empleo.

Por su parte, el estudio hecho por Castañeda¹¹, coincide con el documento de Hoyos, en que efectivamente los impuestos indirectos sobre el consumo interno, cobraron gran importancia y se perdió la participación de las actividades de comercio exterior como fuentes tributarias, debido a la apertura económica de los 90's que marcó un nuevo contexto, donde la pérdida de esos ingresos tributarios tenían que ser compensada, propendiéndose el equilibrio fiscal. La política tributaria, incrementó la tarifa general del IVA y se crearon tarifas diferenciales persiguiendo la reducción del número de bienes y servicios exentos y excluidos, se restó progresividad al impuesto de renta; se amplió su base gravable con disposiciones que aún hacen hincapié en la necesidad de llegar a las clases asalariadas, avocándose también por una constante disminución del impuesto a las remesas para agentes extranjeros (personas naturales y jurídicas) no residentes o no domiciliados en el país, lo que condujo a que su tarifa pasara de 20% en 1986 a 0% en 2007.

Un aspecto importante que menciona Castañeda, es la intervención de los organismos supranacionales, como el FMI (Fondo Monetario Internacional), los cuales permean e influyen en las políticas tributarias, ya que exigen mecanismos que hagan “eficiente” el sistema tributario y permita responder por las deudas externas del País.

¹⁰ Castillo Daza, Víctor Fernando. El principio de progresividad tributaria, En: IMPUESTOS. REVISTA DE ORIENTACIÓN TRIBUTARIA No. 152, 2009. P 17

¹¹ Castañeda, Víctor. Análisis político de la tributación en Colombia durante el periodo 1986-2006. Trabajo de grado Magister en Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. 2010. P. 28

Por otra parte, como lo planteo en su oportunidad la exposición de motivos del proyecto de ley precedente a la Ley 6ª de 1992, la progresividad no solamente debe considerarse en relación con la universalidad de los tributos sino que, además, implica un juicio de valor en torno al destino de los recursos tributarios¹². La consideración de la progresividad como criterio de justicia de los sistemas fiscales en general no significa que deba desatenderse la justicia de cada impuesto en particular, porque si bien es claro que el conjunto de los tributos puede incluir impuestos progresivos y regresivos, también lo es que las leyes sobre el tema deben procurar el incentivo de la justicia, sin embargo las políticas neoliberales actuales de la globalización solo buscan el beneficio del inversionista sin importar el detrimento de la calidad y capacidad contributiva de sus ciudadanos.

Numerosos autores han tratado de hallar criterios de definición matemática de la progresividad de los sistemas fiscales, pero sus resultados no han sido exitosos porque esa condición depende de factores impredecibles que, se relacionan con el ingreso y con el gasto público y están sujetos a fenómenos cuya manifestación práctica es igualmente inmensurable. En ese orden de ideas, la progresividad exige que, a falta de una precisión científica se procure, en el mayor grado posible, que los tributos consulten, en su individualidad, la capacidad contributiva de las personas llamadas a soportarlos¹³

La regresividad en el sistema tributario esta a la orden el día, mas aún con la proliferación de nuevos tratados de libre comercio sin olvidar la guerra interna que tiene el país, la cual consume un porcentaje considerable de los ingresos del Estado, por ende, las políticas tributarias continúan con la dinámica implantada desde los 90's, la cual es la de hacer mas regresivo el IVA, aumentando las tarifas

¹² Plazas, V. Mauricio. El impuesto Sobre el Valor Agregado IVA. Segunda edición, Colombia, Temis 1998. P 77.

¹³ Ibid, P. 82

y gravando mas bienes y servicios, pues este es el impuesto con que el Estado compensa la exenciones que ofrece para fomentar la inversión extranjera y el crecimiento económico, filosofías del pensamiento neoliberal de la globalización actual.

En los artículos consultados los autores hacen énfasis en la regresividad que adquirió el IVA a partir de los 90's debido a las políticas tributarias implementadas, que como ya se mencionó, volcaron la mayoría de la carga tributaria al IVA, impuesto que es pagado por el consumidor final, en especial el artículo de Castillo, el cual advierte la prominente eliminación del principio de progresividad del sistema tributario porque desestimula la generación de riqueza, ocasionando serios problemas de inequidad.

1.4 JUSTIFICACIÓN

La importancia de este trabajo, radica en el estudio de las Políticas Públicas Tributarias implementadas por el Estado colombiano, específicamente en materia del Impuesto al valor Agregado (IVA), y que observados desde el principio de progresividad promulgado en la Constitución Política de Colombia, no favorecen a la población colombiana. Aunque el principio de progresividad se hace difícil de observar en un impuesto indirecto como el IVA, las Políticas Tributarias deben propender por el beneficio y la adecuada distribución de la carga impositiva, sin embargo, la tendencia de las políticas tributarias del Estado de acuerdo a los cambios implementados en el IVA en los diferentes periodos gubernamentales a partir de 1983, señalan que éstas dejan de lado el principio de progresividad y aumentan la inequidad, contribuyendo al aumento de la desigualdad social que continua siendo un obstáculo para el desarrollo económico del País, y una razón para seguir en el listado de los países tercermundistas.

En el ámbito académico, este estudio invita a la comunidad académica a realizar propuestas críticas a las Políticas Públicas Tributarias en Colombia, y a participar en la discusión para contribuir al desarrollo de un sistema tributario que propenda por el beneficio y el desarrollo social de los habitantes de una manera equitativa y justa, haciendo un alto a las Políticas Tributarias que solo buscan aumentar el recaudo de impuestos, sin una visible reinversión de ese aumento, ya que los impuestos aumentan pero la inversión en educación disminuye. La academia es el verdadero legado de la sociedad actual para las futuras generaciones, debiendo ‘producir’ seres críticos y analíticos con una visión global y multidisciplinaria de los factores que afectan nuestro país, lo cual permite a los ciudadanos comprender y proponer modelos fiscales que fomenten el progreso y crecimiento sostenible del país.

En cuanto al aporte a la profesión Contable, es necesario plantear inicialmente el hecho de que la mayoría de los profesionales se estén convirtiendo en entes mecanizados liquidadores de impuestos que simplemente siguen órdenes de los diferentes entes reguladores, sin embargo, la enorme cantidad de normatividad que se expide en Colombia en materia de impuestos no permite tan siquiera analizar la ley, y la constante amenaza de las sanciones por incumplimiento de las normas, en un sistema tributario donde tiene más importancia el procedimiento que la parte sustancial del Derecho. Se espera que este trabajo haga que la profesión despierte del letargo producido por la normatividad improvisada del Estado, se comprenda que es necesario participar en la discusión y no simplemente esperar que se expida alguna ley, decreto o resolución que reglamente la manera de liquidar los impuestos.

En el aspecto personal, este problema de investigación es un estímulo para continuar mis estudios en la rama del derecho tributario y realizar una especialización en esta área, para abordar la investigación con un nivel mayor de conocimiento y asesorar al Estado en materia de Políticas Públicas Tributarias que fomenten el crecimiento económico del País a través de la educación y la

inversión social, no enfocándose simplemente en implementar políticas públicas para atraer la inversión extranjera mediante mecanismos que aumentan la inequidad del sistema tributario, ofreciendo beneficios para incrementar las utilidades; utilidades que no se ven reflejadas en la generación de empleo. En palabras de Castillo, “El hombre es egoísta y maximizador, si le bajan los impuestos no va a dedicarse a redistribuir esa riqueza, sino que quizá se sienta inclinado a concentrarla todavía más. O no?”¹⁴

1.5 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo han afectado las Políticas Públicas Tributarias del Estado colombiano al Impuesto sobre el Valor Agregado frente al principio de progresividad durante los últimos 20 años?

¹⁴ Castillo Daza, Víctor Fernando. El principio de progresividad tributaria, En: IMPUESTOS. REVISTA DE ORIENTACIÓN TRIBUTARIA No. 152, 2009. P 18

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Describir la manera en que las Políticas Tributarias de Estado Colombiano en los últimos 20 años afectan al IVA en cuanto al principio de progresividad.

2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Describir los cambios hechos por las reformas tributarias al IVA en los últimos 20 años, orientados desde el principio de progresividad.
- Describir las Políticas tributarias implementadas por el Estado colombiano en materia de IVA.
- Describir la filosofía de la Política Pública Tributaria en Colombia durante los últimos 20 años.
- Mostrar estadísticamente el crecimiento del recaudo del IVA por parte del Estado en el periodo de 1990 hasta 2010.

3. MARCO REFERENCIAL

3.1 MARCO TEORICO

PALABRAS CLAVES: Impuesto, política pública, progresividad, IVA

La tierra fue la primera fuente de riqueza del hombre, los imperios con mas territorios eran más ricos, de ahí que la principal razón de las guerras era obtener más territorios y por ende obtener mayor riqueza. Los tributos han sido desde hace miles de años la fuente de ingresos para los diferentes estados-naciones, o como los llamaba Adam Smith, El Soberano. Durante el feudalismo en la Edad Media los señores feudales cobraban impuestos a los súbditos (ahora contribuyentes) por el derecho de ocupar sus predios. En su obra de la Riqueza de las Naciones, Smith afirma que el Estado, como cualquier propietario de capital, puede tener una renta de él, bien sea usándolo directamente o prestándolo¹⁵, esta es la forma más antigua y básica de financiación de los Estados. Sin embargo ya en los tiempos de Smith, el producto integro de todas las tierras de las monarquías civilizadas de Europa no eran suficientes para suplir el gasto ordinario, esto debido a la evolución de las sociedades que obligaba a las naciones a buscar otras fuentes de financiación diferentes a las rentas obtenidas de la tierra.

La actividad mercantil de sus empresas, fue otra fuente de ingresos para algunas pequeñas repúblicas de Europa, las utilidades de un banco público constituyeron una fuente de ingresos en algunos Estados más importantes, así como prestar dinero a otras naciones o sus propios súbditos. Smith afirma que el capital y las tierras pertenecientes al Estado son insuficientes para sufragar los gastos de

¹⁵ Smith, Adam. Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. España: Ediciones Orbis, 1985 2ª Ed. P. 719

cualquier nación civilizada y poderosa, y que por ende no queda más remedio que recurrir a los impuestos para cubrir los dichos gastos.¹⁶

Con el estallido de la revolución francesa y la promulgación de los derechos del hombre en Europa en el siglo XVII, el derecho tributario al ser una rama del derecho, también avanzó de algún modo (digamos que cambio el termino de esclavitud a “obligación”); por esta razón, la imposición de impuestos ya no se destina a aumentar la riqueza del Rey, sino que se utilizan para mantener el funcionamiento de la estructura del Estado, la cual consiste en reinvertir los recursos para el beneficio de sus habitantes.

En cuanto a los orígenes del IVA, se remonta a la Edad Media, en aquel tiempo se conoció como La Alcabala, un término de origen árabe que significa recibir, cobrar o entregar, tuvo su inicio durante el gobierno del rey castellano Alfonso XI alrededor del año 1342, en virtud de una emergencia de orden público, se requería arbitrar ingentes recursos extraordinarios para financiar los gastos militares que demandaba el conflicto de las Algeciras. Entonces el monarca no tuvo dificultad de decretar un recargo del 20 por ciento en la compraventa y trueque de los artículos de primera necesidad, esencialmente los comestibles. “Así nació, en tan remota época y por orden de tan ignorado soberano, y por causas emergentes, el detestable impuesto”¹⁷.

El IVA es un impuesto sobre artículos de consumo de carácter indirecto, de acuerdo con Smith, este tipo de impuestos surgen de la imposibilidad del Estado de hacer contribuir al pueblo en proporción a sus ingresos, así que grava sus gastos, suponiendo que estos guardan una estrecha relación con el los ingresos percibidos.

¹⁶ Ibid. P. 726

¹⁷ Gomez Latorre, Armando. El IVA un Impuestos Medieval. Periódico el Tiempo. (en línea) Recuperado el 25 de Septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-425291>

Según Smith, los ingresos privados de los individuos provienen de tres fuentes diferentes: rentas, beneficios y salarios; y que de igual forma hay “cuatro máximas” que comprenden todos los tributos en general:

- I. Igualdad: Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal.*
- II. Certidumbre: El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adeudada, todo debe ser claro y preciso.*
- III. Comodidad del pago: Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente.*
- IV. Eficiencia: Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que se ingresan en el Tesoro público.*

Los sistemas impositivos han evolucionado con el tiempo, desarrollando procedimientos más elaborados y avanzados para gravar las diferentes actividades de los contribuyentes; Keynes planteaba que la intervención del Estado era necesaria para regular la economía a través de la política fiscal; aumentando los impuestos y el gasto público. El modelo Keynesiano del Estado Interventor, que ha sido una de las principales herramientas de intervención para financiar todas las actividades de la nación en cuanto a inversión social, deuda externa, entre otros, y unos de los medios para intervenir la economía de una nación.

El término Política viene del griego politiké que significa "arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados, asuntos que interesan a los Estados"¹⁸. Podría decirse que la política es un nicho de interacción del ser humano en el que interfieren diferentes actores, un juego de dominación y poder que se ha gestado desde los inicios de las sociedades primitas hasta la actualidad.

De acuerdo a la teoría del contrato social de Rousseau, tan pronto como el cuerpo soberano, es decir, la voluntad general de la comunidad o el bien común lo exija, el ciudadano está en el deber de prestar al Estado sus servicios; mas éste, por su parte, no puede recargarles con nada que sea inútil a la comunidad; no puede ni aun quererlo, porque de acuerdo con las leyes de la razón como con las de la naturaleza, nada se hace sin causa¹⁹; en cuanto a estos argumentos el art. 95 de la Constitución Política de Colombia menciona que todo ciudadano debe contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Según Rousseau, el pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad tal, que todos se obligan bajo las mismas condiciones y todos gozan de idénticos derechos. Así, todo acto de soberanía, es decir, todo acto auténtico de la voluntad general, obliga o favorecer igualmente a todos los ciudadanos; de tal suerte que el soberano conoce únicamente el cuerpo de la nación sin distinguir a ninguno de los que la forman²⁰, una condición que no se cumple mucho en Colombia, donde se crean leyes que buscan favorecer a la familia y los amigos de los políticos de turno.

La función principal de la política en los Estados actuales es la de guiar los esfuerzos hacia el bienestar del pueblo, o al menos en teoría. Una política es el

¹⁸ García, Ramón. Banco de la Republica de Colombia (en línea), Recuperado el 25 de Mayo de 2013, Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli0.htm>

¹⁹ Rosseau, Juan Jacobo. El contrato Social. (en línea). Recuperado el 23 de Septiembre de 2013, Disponible en: <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf> P. 28

²⁰ Ibid P. 29

modo de actuar o proceder respecto a una determinada temática, es por esto que las políticas se podrían clasificar en diferentes tipos dependiendo de la temática, como la política social, ambiental, entre otras, sin embargo la que nos interesa para este estudio es la política pública en Colombia, específicamente las políticas públicas tributarias , ya que mediante estas el Estado aumenta o disminuye el recaudo de impuestos, los cuales son el medio fundamental del para el funcionamiento del mismo.

Para Castillo²¹, la progresividad es una expresión de justicia, que parte de la premisa que todos los ciudadanos deben contribuir al financiamiento del Estado, y lo están en la medida que su capacidad contributiva se los permita, es decir, que a mayor ingreso del contribuyente, mayor será el impuesto que debe pagar, sin embargo, Castillo afirma que los detractores de este principio lo critican por su inapropiada relación con la justicia, y solo lo consideran una fantasía de cualquier sistema tributario moderno.

Para descubrir las mejores reglas sociales que convienen a las naciones, sería preciso una inteligencia superior capaz de penetrar todas las pasiones humanas sin experimentar ninguna; que conociese a fondo nuestra naturaleza sin tener relación alguna con ella; cuya felicidad fuese independiente de nosotros y que por tanto deseara ocuparse de la nuestra; en fin, que en el transcurso de los tiempos, reservándose una gloria lejana, pudiera trabajar en, un siglo para gozar en otro. Sería menester de dioses para dar leyes a los hombres.... (Juan Jacabo Rosseau)

3.2 MARCO CONCEPTUAL

Los impuestos más primitivos se basaron en la técnica de capitación en virtud de la cual se impuso a cada súbdito una suma fija que debería pagar anualmente

²¹ Castillo Daza, Víctor Fernando. El principio de progresividad tributaria, En: IMPUESTOS. REVISTA DE ORIENTACIÓN TRIBUTARIA No. 152, 2009. P 16

como tributo. Este sistema, bastante primitivo, incorporaba un alto grado de inequidad al establecer el tributo por cabeza, independientemente de criterios tales como el nivel o el origen de los ingresos que tuviera cada cual. Según el criterio de la capitación, cada persona pagaba una suma uniforme de manera que constituía así un sistema altamente regresivo²².

El principal argumento en contra del principio de progresividad, subyace en el hecho de que afecta el crecimiento económico por la complejidad de su implementación, y en el caso de un impuesto indirecto como el IVA, se vuelve más complejo aún, ya que el hecho de implementar una tarifa diferencial para cada contribuyente sería imposible. No se discute que el crecimiento económico no sea un objetivo legítimo, y que el Estado estimule la generación de riqueza, mediante políticas que benefician a los empresarios, no esta mal, lo que no se debe olvidar es que esa riqueza debe beneficiar a toda la comunidad con la generación de empleo.

Ahora bien, tratando de explicar la tendencia de las políticas tributarias respecto al IVA, es necesario determinar los principales cambios sufridos por la estructura de este impuesto, partiendo del año 1983 durante el gobierno del Presidente Belisario Betancourt con el Decreto Ley 3541 vino a estructurarse el impuesto con los caracteres que hoy lo definen, ya que se extendió el impuesto al comercio al detal, con ello el tributo se convirtió en un impuesto plurifásico sobre el valor agregado, o en otras palabras, el IVA es un impuesto que grava el consumo y es asumido por el consumidor final.

Así mismo, esta reforma racionalizó en cierto sentido las tasas al consolidar una tarifa general del 10%, incluyo más servicios en la base y mejoro la administración del tributo, mediante la simplificación del mecanismo de las declaraciones del

²² Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. Tercera edición, Universidad Externado de Colombia, 1996. P 131.

impuesto y la consolidación de la información con la declaración del impuesto sobre la renta.

Un punto clave en la historia de este impuesto, y quizá el punto de partida que marco la tendencia de las políticas públicas tributarias de aumentar el recaudo impositivo mediante impuestos indirectos como el IVA, fue el proceso de apertura económica del Presidente Cesar Gaviria durante el periodo de 1990 a 1994, lo cual hizo que la política tributaria del país se centrara en la sustitución de los gravámenes sobre las importaciones por tributos internos, volcando la tributación hacia el consumo para suplir el disminución en los tributos arancelarios. Posteriormente las reformas introducidas solo han estado encaminadas a la necesidad de incrementar el recaudo y la extensión de la base gravable, prueba de esto es la Ley 223/95 expedida durante la presidencia de Ernesto Samper, la cual elevo la tarifa general del 14% al 16% e introdujo la retención en la fuente del impuesto²³.

Comportamiento de la tarifa general del IVA desde del año 1990 a 2010

AÑO	TASA GENERAL IVA (%)
1990	10
1991	12
1992	12
1993	14
1994	14
1995	14
1996	16
1997 a 2010	16

TABLA 1 *Fuente: Steiner, Soto. Cuadernos fedesarrollo

²³ Hoyos. Op. Cit., P. 145.

Como lo menciona Steiner²⁴, la mayor parte de las reformas ha tenido un carácter fiscalista, ya que su propósito principal ha sido aumentar el recaudo, pues según algunos autores, el impuesto indirecto produce un mayor recaudo y afecta menos el dinamismo de los inversionistas y las empresas; esta tendencia a incrementar el recaudo fiscal mediante impuestos indirectos como el IVA, hacen que el futuro de un sistema fiscal equitativo en Colombia no sea muy promisorio.

Según Castañeda²⁵ en ese contexto el sistema tributario tuvo un cambio radical, ya que los tributos internos como el IVA cobraron cada vez mayor importancia y cambio la composición de los ingresos tributarios, como es evidente con el papel que ha jugado el IVA en la estructura tributaria colombiana en los últimos años, como se muestra en el siguiente gráfico:

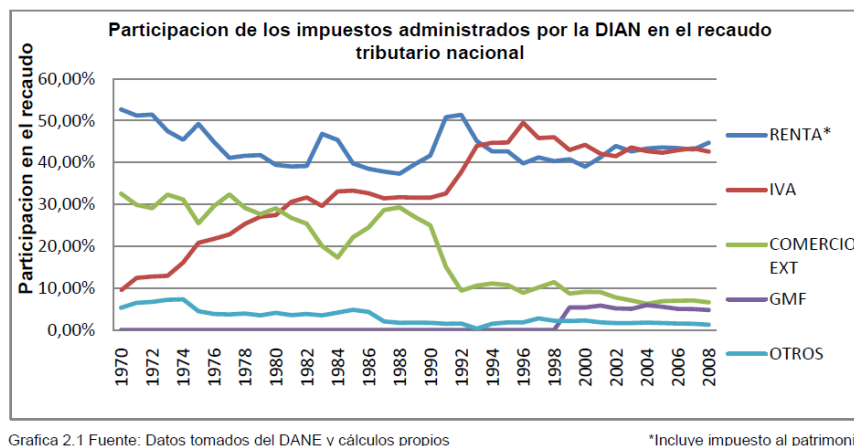


GRAFICO 1 - Fuente: Castañeda, Víctor. Análisis político de la tributación en Colombia durante el periodo 1986-2006

La preocupación de conocer cuál es el índice más adecuado de capacidad contributiva y el mejor y más justo de los impuestos, ha llevado a numerosos

²⁴ Steiner, Op Cit, P.17

²⁵ Castañeda, Víctor. Análisis político de la tributación en Colombia durante el periodo 1986-2006. Trabajo de grado Magister en Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. 2010. P. 30

autores a soñar con la creación de un impuesto único, sin que dicha aspiración haya podido tener una aplicación práctica. El impuesto a la renta ha perdido importancia en la actualidad, llevando al surgimiento de nuevas ideas que proponen una mayor participación en el recaudo de impuesto en función del consumo. Lo cierto es que la imposición progresiva sobre el gasto no se ha materializado debido a la naturaleza misma de los impuestos indirectos. De acuerdo a Plazas Vega²⁶, se aduce que por la doctrina tradicional dicho objetivo es imposible debido a que los impuestos indirectos como el IVA no son susceptibles de consultar las condiciones personales de quienes los soportan, y por lo tanto no pueden ser sometidos a tarifas progresivas, sin embargo ante esto se debe procurar en lo posible que los impuestos consulten la capacidad de los contribuyentes, es decir, que la proporción de impuestos directos debe ser mayor a la de los impuestos indirectos.

La política pública tributaria es simple y tiene sentido, si se ofrecen exenciones y por ende el recaudo de impuestos disminuye en cierto sector, esa disminución debe trasladarse a otro rubro, y que mejor que el consumo interno; esto explica el aumento paulatino de las tarifas del IVA a través de los últimos años, dejando rastros de regresividad en el impuesto, y aunque, como se mencionó anteriormente, establecer una tarifa diferencial para cada contribuyente sería quimérico, el Estado debería propender por hacerlo lo más progresivo posible, esto se podría lograr si se optara por no gravar los bienes y servicios más demandados por la población de bajos recursos, pero de acuerdo a lo expuesto y observando en la tendencia de las políticas tributarias, no sería improbable que en cualquier momento se graven hasta los productos de la canasta familiar, como fue la pretensión del Presidente Álvaro Uribe Vélez²⁷, de gravar con un IVA del 2% a

²⁶ Plazas Vega. Op Cit. P. 90

²⁷ Hoyos. Op. Cit. P. 148

todos los productos de la canasta familiar (Ley 788 de 2002), aunque tal determinación fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Por su parte, Clavijo²⁸ opina que existen demasiadas exenciones y diversidad de tasas que, minan la efectividad del recaudo en Colombia y realiza una comparación con Chile donde existe una única tarifa de IVA del 19%. Y esclarece que en el caso de Colombia, tanto la menor tasa general del IVA (16%) como la estrechez de la base gravable explican que los recaudos de IVA solo representen el 5,9% del PIB, lo cual implica según el autor, que Colombia viene sacrificando cerca de 3% del PIB en potenciales recaudos de IVA, si se le compara con el recaudo de IVA de 8,8% del PIB obtenido por Chile. Lo refutable del argumento de Clavijo radica en el hecho de que indique que la sencillez y eficacia de este tributo son evidentes y su “regresividad natural” se viene compensando con el creciente destino de los recursos públicos hacia el gasto social. Ante esto surge una inquietud: Gasto social? El gasto social no puede medirse por los restos que ofrece el gobierno al regalar casas y ofrecer subsidios, muchos recursos de los cuales se desvían a los bolsillos de funcionarios corruptos, el pueblo no necesita que le regalen el pescado, sino que le enseñen a pescar. No se puede hablar de gasto social en un país donde se tiende a erradicar la educación y la salud pública.

Es claro que los impuestos en Colombia son el motor del Estado, con estos se financian la vivienda, salud, educación, entre otros, lo cierto es que el Estado Colombiano escudándose en la intención de atraer inversión, ha implementado políticas que han dejado ciertos rasgos de regresividad en impuestos como el IVA. Con base en lo expuesto surge la siguiente hipótesis: las políticas tributarias en materia de IVA implementadas por los diferentes gobiernos tienden a que este sea un impuesto regresivo, que no guarda relación con los artículos 95 y 363 de la Constitución Política de Colombia, según los cuales todo colombiano tiene como

²⁸ Clavijo, Sergio. Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado. En Borradores de Economía No 325. Banco de la Republica. Colombia 2005. P 21

deber contribuir al financiamiento de los gastos del Estado bajo los conceptos de justicia y equidad. “Es necesario decir que al mismo tiempo que el IVA crece en importancia retrocede en progresividad como consecuencia de una tendencia iniciada en 1983 y reiterada insistentemente, a procurar la eficiencia en el recaudo, la neutralidad y la simplicidad administrativa mucho mas que a atender el principio fundamental de la justicia”²⁹

3.3 MARCO LEGAL

El marco legal de este proyecto de investigación se rige principalmente bajo la Constitución Política de Colombia de 1991, como norma de normas, específicamente en el art. 363, donde se encuentran consagrados los principios fundamentales que rigen el sistema tributario colombiano (progresividad, equidad, eficiencia). En segunda instancia se encuentran los decretos y reformas al Impuesto al Valor Agregado creados durante los diferentes periodos gubernamentales en Colombia.

²⁹ Plazas Vega. Op. Cit. P 92

4. DISEÑO METODOLOGICO

4.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo del problema de investigación, se realizará un tipo de investigación descriptiva y documental, debido a que este tipo de investigación permite utilizar varios tipos de lenguaje y de acuerdo a la estructura y el nivel de conocimiento de la problemática, lo más factible es realizar una descripción de las políticas tributarias del Estado colombiano en materia del IVA y la filosofía de estas políticas en cuanto al principio de progresividad, revisando documentos relacionados con la problemática objeto de estudio.

4.2 MÉTODO

A través del análisis documental se procederá a describir los conceptos claves del problema de investigación, así como los principios y desarrollo de los tributos a través del tiempo para pasar a exponer el desarrollo o los procesos de cambio de las políticas tributarias en materia de IVA, implementadas durante los diferentes periodos presidenciales desde 1990 hasta 2010, tiempo en el cual se inició el auge de la apertura económica y se empezaron a implementar gran número de reformas al IVA y las políticas tributarias volcaron el recaudo de impuestos a través del consumo.

De este modo se podrá apreciar si estas políticas han se ciñeron al principio de progresividad tributario, o si por el contrario solo buscaban aumentar el recaudo del impuesto, razón por la cual se recurrirá a las bases de datos del DANE y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN para mostrar el comportamiento del recaudo del IVA en el tiempo; brindando una buena apreciación del desarrollo del objeto de estudio y de la manera como se comportan los elementos que lo componen.

El proceso que se realizó para describir el comportamiento de las políticas tributarias en el periodo de estudio, es describir los cambios estructurales y tarifarios introducidos al IVA, desde su creación con el Decreto Ley 3288 de 1963 donde este era un impuesto monofásico en el campo manufacturero (conocido como impuesto a las ventas), pero haciéndose principal énfasis a partir del Decreto Ley 3541 de 1983 que extendió el impuesto al comercio al detal, con lo cual el tributo se convirtió en un impuesto plurifásico sobre el valor agregado de etapa múltiple y con lo cual este recayó sobre el consumidor final.

4.3 FUENTES DE INFORMACIÓN

Para cumplir con cada uno de los objetivos específicos será necesario, recurrir a fuentes de información secundarias como publicaciones en revistas y documentos, como la edición 289 de la revista de la Contraloría General de la Republica de abril 2002, la revista de Temas de Derecho tributario contemporáneo, revistas de orientación tributaria, el documento de Castañeda sobre Análisis político de la tributación en Colombia durante el periodo 1986-2006 y diferentes estudios sobre el impacto del IVA en los hogares colombianos.

Estos documentos se encuentran en la Biblioteca Mario Carvajal de Univalle, y otros se encuentran en medios digitales en la WEB, como Google Books, y en las bases de datos estadísticos del DANE y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Estos documentos brindan información acerca de los cambios implementados en el IVA, fundamentos teóricos y principios de los impuestos, a la vez que sus autores exponen su opinión acerca de la regresividad del impuesto y el rumbo que han tomado las políticas tributarias.

4.4 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La técnica más acorde a este tipo de investigación y el objeto de estudio, es el análisis documental ya que consiste en seleccionar la información más relevante

sobre las políticas tributarias y la regresividad del IVA, con el fin de describir el problema de una manera clara, ya que la información proviene de fuentes primarias que se obtendrá directamente de la realidad del contexto de las políticas tributarias en materia de IVA implementadas durante los diferentes periodos presidenciales, empezando principalmente por el periodo de Cesar Gaviria.

Para el tratamiento de la información estadística, se indagaran las bases de datos estadísticos acerca del recaudo del IVA, teniendo como principales fuentes de información las bases de datos de la DIAN y el DANE. Para el tratamiento de la información, se mostrara manera anual para ofrecer visualización y resumen de los datos originados a partir del fenómeno de estudio, ya que en Colombia se manejan años gravables en cuestión de impuestos.

4.5 INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

En los documentos consultados se busca en primera instancia un breve resumen cronológico del desarrollo de IVA, y realizar el análisis documental

PERIODO PRESIDENCIAL	POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTARIA
Cesar Garvía (1990-1994)	Consolido en proceso de la apertura económica, sustitución sobre los gravámenes sobre las importaciones por tributos internos, desgravación del capital volcando la tributación hacia el consumo (IVA), tarifa general del IVA 12% y posteriormente 14%, se gravaron los servicios, se mantenían tarifas diferenciales para los productos y servicios
Ernesto Samper (1994-98)	Filosofía de incremento en el recaudo, se elevó la tarifa general del IVA al 16%, introdujo cambios en la

	base gravable del tributo y como elemento distintivo estableció el mecanismo de la retención en la fuente del IVA en un 50%, Se contemplaron sanciones penales para quienes no consignaran el IVA a favor del Estado
Andrés Pastrana (1998-2002)	Se amplió la base gravable del IVA a través de la reducción de bienes excluidos y disminuyó la tarifa general al 15%, posteriormente regresó al 16%, aumento de la retención del IVA a un 75%
Álvaro Uribe (2002-2010)	Implementación de la “política de seguridad democrática” aumento en el presupuesto para la guerra, pretensión de gravar los productos básicos de la canasta familiar con un IVA del 2% (declarado inexecutable), disminución de la lista de bienes excluidos, y multas mas altas para el contrabando y la evasión.

TABLA 2

4.6 RESULTADOS ESPERADOS DEL ESTUDIO

Con este trabajo de investigación se espera participar en la discusión nacional acerca de la políticas públicas tributarias, y de como se ha ido eliminando del sistema tributario cada vez más el principio de progresividad a partir de la maximización del recaudo a través del consumo, siendo un aliciente para continuar mis estudios en la rama tributaria y realizar una especialización en esta área, para abordar la investigación con un nivel mayor de conocimiento y asesorar al Estado en materia de Políticas Públicas Tributarias que fomenten el crecimiento económico del País a través de la educación y la inversión social.

4.7 FORMAS DE DIVULGACIÓN

El proyecto de investigación podrá ser divulgado a través de periódicos universitarios y revistas económicas y tributarias como la de la editorial legis, o las revistas y cuadernos que publica la facultad de administración de la Universidad del Valle, que permitan a la comunidad académica y en general a todo el público dar cuenta de la investigación.

CAPITULO 1 - PRINCIPALES REFORMAS TRIBUTARIAS AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN EL PERIODO DE 1990 A 2010

1.1 Decreto Ley 3541 de 1983

Desde la creación del impuesto a las ventas con el Decreto Ley 3288 de 1963³⁰, donde éste era de carácter monofásico y se establecían tarifas del 3% al 10%, ha sufrido diferentes cambios debido a las diferentes reformas tributarias implementadas por los diferentes gobiernos de turno. Pero es a partir del Decreto Ley 3541 de 1983, el cual estructuro el impuesto con los caracteres que hoy lo definen, es decir, extendió el impuesto al comercio al detal, con lo cual el tributo recayó sobre el consumidor final. En la década de los noventa no hubo grandes reformas estructurales, sino incrementos tarifarios y aumento de la base gravable, debido especialmente al proceso de apertura económica del Presidente Gaviria, lo cual marco el punto de partida de la tendencia a aumentar el recaudo mediante impuestos indirectos.

1.2 Ley 49 de 1990: A mediados de la década de los ochenta, la economía Colombiana empieza un nuevo ciclo de liberalización económica y de preparación de las condiciones para una apertura comercial. Bajo el mandato del presidente Cesar Gaviria se afrontó “la apertura económica. La ley 49 se centró en modificar el impuesto para compensar la reducción de los ingresos originada en la desgravación arancelaria, de tal forma que aumento la base, unifico la tarifa en 12% (aunque se mantuvieron tarifas diferenciales de 3%, 4%, 8%, 15%, 20% y 35%) y se trasladó al régimen de exclusión a algunos bienes que con anterioridad se encontraban exentos. como las materias primas para medicamentos, pulgicidas y fertilizantes, las llamadas telefónicas locales, nacionales e internacionales, los

³⁰Hoyos, Catalina. Los Efectos del IVA en la Economía. En: Temas de Derecho Tributario Contemporáneo, Universidad del Rosario, 2006, no. 1, p. 144

juegos de video, los hoteles, los bares y discotecas, el servicio particular de transporte aéreo, entre otros.

1.3 Ley 6ª de 1992: Estableció el gravamen general sobre los servicios, de tal manera que los únicos que dejaron de estar fueron expresamente exonerados, y acercó al IVA a un impuesto tipo consumo, mediante el otorgamiento de descuentos en la adquisición o importación de bienes de capital, aunque estos descuentos se hacen efectivos sobre el impuesto de renta. Así mismo se consagraron exclusiones para productos de la canasta familiar y para la adquisición de maquinaria importada. La reforma también determinó que a partir de 1993 la tarifa del IVA se elevaría al 14%³¹.

Según lo establecido por la Constitución de 1991, hasta tres puntos de aumento se destinarían a la Nación. Los aumentos en el recaudo generados por el incremento en la tasa del impuesto se destinarían en los años 1993-1996, a financiar el incremento en las pensiones de jubilación del sector público nacional. Con el fin de disminuir la regresividad intrínseca del tributo, el Gobierno Nacional se comprometió a destinar durante los años 1993-1997, por lo menos quince mil millones de pesos anuales, del mayor recaudo del IVA, a los aportes estatales para las madres comunitarias del Instituto de Bienestar Familiar. Se establecieron tarifas diferenciales para los bienes suntuarios entre el 35% y el 45%. También se permitió descontar el IVA pagado por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta.

1.4 Ley 223 de 1995: La tarifa del impuesto al valor agregado pasó del 14% al 16%, se redefinieron bienes e importaciones que no causaban el impuesto, y se introdujo el mecanismo de retención en la fuente del impuesto (50%), en aras de facilitar su recaudo. Se incluyeron como bienes sujetos al IVA los materiales e insumos de construcción y se incrementó la tarifa del impuesto para las importaciones, las compras de vehículos y las motocicletas.

³¹ Ibid. P 147

1.5 Ley 383 de 1997: estableció medidas para controlar la evasión, estableciendo la penalización para los agentes de retención en la fuente y responsables del IVA, que eludieran o evadieran el pago del impuesto. Facultó la implementación de la tarjeta electrónica fiscal, para el control de registradoras, donde se facturan las ventas del comercio. Con este fin se prohibieron los descuentos equivalentes al 100% del pago, se definió el principio sobre el cual, de un mismo hecho económico, tan solo se puede derivar un beneficio.

Se estableció que los bienes gravados producidos en el país no podrían gozar de exclusión ni exención de impuestos en la importación, y se penalizó fuertemente la evasión del tributo. Igualmente, se fijaron sanciones para el contrabando por un monto superior a mil salarios mínimos, se crearon multas por la subvaloración de mercancías, y se castigó fuertemente a los funcionarios públicos que permitieran el contrabando.

1.6 Ley 488 de 1998: Fue la primera reforma tributaria durante la presidencia de Andrés Pastrana, la tasa de IVA pasó del 16% al 15% a partir de noviembre de 1999, adicionalmente se amplió la base. La Ley también redujo de 407 a 135 el número de subpartidas arancelarias excluidas del IVA, con el fin de colocar en igualdad de condiciones al productor nacional frente al importador.

1.7 Ley 633 del 2000: La reforma tributaria de 2000 tenía como principales objetivos, optimizar el recaudo reduciendo la evasión y elusión de impuestos, y reactivar la actividad empresarial, en aras de estimular el crecimiento de la economía. Sin embargo esta reforma se introduce en un momento de crisis económica del país, mostrando el carácter contracíclico de la política tributaria.

Se estableció que la retención en la fuente para el impuesto a las ventas sería equivalente al 75% del valor del impuesto. No obstante el gobierno quedó facultado para autorizar porcentajes de retención inferiores. Para el caso de las compras realizadas con dinero plástico, las nuevas entidades retenedoras del IVA

serían las entidades emisoras de tarjetas de crédito y débito. Esto generó grandes problemas para los comerciantes pues generaban problemas con su flujo de caja.

La tarifa general del impuesto al valor agregado pasó del 15% al 16%, lo cual se aplicaría también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. La venta e importación de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros, estaría sujeta a la tarifa general. El impuesto cubriría el servicio de televisión satelital, para lo cual la base gravable estaría conformada por el valor total facturado al usuario. En el proyecto de Ley también se pretendía que la venta de inmuebles y carros usados estuviera cobijada por este impuesto; sin embargo, esto no fue aprobado³².

1.8 Ley 788 de 2002: Esta fue la primera reforma tributaria del Gobierno de Álvaro Uribe, durante el cual el principal estandarte fue la seguridad democrática. Se consagraron otras tarifas diferenciales de 7%, 10%, 20% y 2%; se disminuyó la lista de bienes excluidos, se trasladaron algunos bienes exentos al régimen de exclusión. Se abolió el IVA implícito por para las importaciones de bienes excluidos, descuento del IVA por la importación de maquinaria industrial (beneficio solo hasta el 2007). En esta reforma se pretendió gravar con un IVA del 2% a todos los productos de la canasta familiar, sin embargo esto fue declarado inexecutable por la sentencia C-776 de 2003³³.

1.9 Ley 863 de 2003: Se adicionaron algunos bienes a la lista de excluidos del IVA, se pretendió aumentar la tarifa general al 17% y aumentar al 12% la tarifa para los bienes y servicios que estaban cobijados por el 7%, lo cual no fue aprobado por el congreso. Devolución de 2 puntos del IVA por compras realizadas con tarjeta crédito y debido; este beneficio fue congelado por el decreto 2876 de

³² Gonzales Francisco, et al. Las Reformas Tributarias en Colombia Durante el Siglo XX. Colombia: Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos. P 19

³³ Hoyos. Op. Cit. P. 148

2013 debido a la reforma tributaria del 2012, para que las entidades financieras actualizaran sus plataformas para discriminar el nuevo impuesto al consumo.

1.10 Ley 1111 de 2006: Se excluyeron del IVA los computadores personales de escritorio o portátiles, cuyo valor no excediera los ochenta y dos (82) UVT, se gravaron con una tarifa del 1.6% los servicios de aseo vigilancia y empleo temporal. Los bienes que anteriormente estaban gravados con una tarifa del 7% pasaron al 10%, al igual que algunos servicios que aumentaron al 10%, aumento de la tarifa del servicio de telefonía móvil al 20%.

1.11 Ley 1607 de 2012: Esta reforma se sanciono durante el gobierno de Juan Manuel Santos, teniendo como principal objetivo según la exposición de motivos del proyecto de ley la generación de empleo y la reducción de la desigualdad. La reforma estuvo enfocada principalmente en tema la renta de las personas naturales, sin embargo, en cuanto al tema que compete a esta investigación, busco consolidar la multiplicidad de tarifas que existían hasta el momento (0, 1,6%, 10%, 16%, 20%, 25% y 35%) y simplificarla a solo 3, del 5%, 10% y la tarifa general que continuo al 16%

En general se mantuvo el tratamiento de bienes excluidos para los bienes agrícolas, animales vivos, semillas para la siembra de algunos productos agrícolas, abonos naturales y minerales, gas natural, energía eléctrica, insumos agropecuarios, medicamentos y sus materias primas y principios activos, elementos e instrumentos médicos, y los otros bienes que se encontraban excluidos del impuesto sobre las ventas.

Se disminuyó la tarifa del IVA con la que se gravan algunos de los principales bienes y servicios que componen la estructura de costos del sector agropecuario, se que encontraban gravados al 16% o 10%, con una tarifa de 5% (Alimentos Balanceados para Animales-ABA y sus materias primas, maquinaria agropecuaria y sus partes, y seguros agropecuarios). En general la creación de esta tarifa, permitió eliminar la tarifa del 10%, pasando algunos bienes y servicios que hacen

parte de la estructura de costos del sector agropecuario al 5%, así como los bienes de consumo masivo que hacen parte de la canasta familiar y que se encuentran gravados a esa tarifa. Los demás bienes y servicios gravados a la tarifa del 10% pasan a ser gravados con la tarifa general, dado que no corresponden a bienes y servicios de la canasta familiar o que la justificación económica para estar gravado a una tarifa reducida, no corresponde a incentivos que sea necesario mantener³⁴.

³⁴ Ministerio de Hacienda (en línea). Recuperado el 30 de Agosto de 2014. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/6012612.PDF> P. 42

CAPITULO 2 - TENDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTARIA EN COLOMBIA EN MATERIA DEL IVA

El gobierno es una parte fundamental de cualquier comunidad organizada. En términos generales, podemos definir el gobierno como el conjunto de instituciones, políticas, leyes y prácticas a través de las cuales se realiza la actividad de gobernar y se regula el funcionamiento de la sociedad. El principal objetivo de todo gobierno actual debe ser el de promover el bienestar de la sociedad como un todo; para alcanzar sus objetivos, el gobierno debe, por una parte, contar con un importante volumen de ingresos y decidir cuál es la mejor manera de gastar esos recursos de acuerdo a los intereses de la sociedad. La mayor parte de los ingresos que recibe el gobierno se derivan de los impuestos que cobra a los hogares y a las empresas. Las decisiones que toma el gobierno en cuanto a sus ingresos y su gasto con el fin de incidir sobre el desempeño de la economía se denomina política fiscal³⁵.

La política fiscal de un país comprende innumerables variables y zonas de acción, ya que se puede analizar desde diferentes perspectivas macroeconómicas, sin embargo, en este estudio se abordará desde el accionar del gobierno Colombiano sobre uno de los impuestos nacionales más importantes de la actualidad, como lo es el impuesto al valor agregado IVA, el cual como se mostrara más adelante ha adquirido gran importancia en los ingresos del Estado debido a sus niveles de recaudo.

Por medio del IVA se puede llegar a un gran número de la población colombiana, ya que este grava prácticamente la mayoría de los bienes y servicios demandados

³⁵ Reina, Mauricio. et al. El papel del Gobierno y la Política Fiscal. Colombia: Banco de la Republica Departamento de Comunicación Institucional, 2006. P. 8.

por los colombianos a excepción de algunos bienes como los artículos agrícolas más básicos de la canasta familiar.

Analizando las reformas tributarias mencionadas en el capítulos anterior, puede observarse que desde la ley 3541 de 1983 el IVA no ha sufrido grandes cambios estructurales, básicamente se han incrementado las tarifas y la base gravable del impuesto; prácticamente la política fiscal en materia del IVA implementada por diferentes gobiernos de turno han estado encaminadas al aumento del recaudo impositivo. Sin embargo, un factor clave de incidencia en la formulación de políticas tributarias es la influencia ejercida por las organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Es de vital importancia reseñar algunos elementos que pueden explicar la filosofía de las políticas tributarias del Estado Colombiano respecto al IVA durante el periodo de estudio de este documento.

2.1 INFLUENCIA DE LOS AGENTES EXTERNOS

La formulación de las políticas tributarias es un proceso que se ve afectado por un sin número de variables sociales, políticas y económicas; una de estas variables que ejerce gran presión sobre las decisiones gubernamentales es la de la economía internacional, más precisamente los organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial entre otros. Muchas de las políticas económicas implementadas en Colombia, como el proceso de apertura económica de los 90s, se introdujeron como parte de un paquete de ajustes propiciados por instituciones como el FMI después de la crisis de la deuda externa de los 80s, a modo de condicionamientos en que el restablecimiento del acceso al crédito se basaba en un conjunto de reglas que propiciarían la estabilidad

macroeconómica, el crecimiento económico y la disponibilidad de recursos para servir a la deuda pública³⁶.

2.2 EL MODELO NEOLIBERAL

El fenómeno de la globalización no ha dejado de lado a Colombia, desde principios de los años noventa con la política de la apertura económica auspiciada por el gobierno de Cesar Gaviria se inició de cierto modo con el proceso de liberalización de los mercados, acompañado por otra serie de reformas políticas y tributarias.

El neoliberalismo (término usado mayormente por sus detractores) corresponde a un programa de reformas económicas que pretende hacer que los países no se rezaguen en su proceso de acoplamiento al mundo globalizado. Este nace en los años ochenta en Estados Unidos, en donde algunos pensadores económicos de Estados Unidos, Alemania e Inglaterra, apoyados por profesionales de la economía, son contratados por organismos financieros internacionales como el FMI (Fondo monetario internacional) para lograr un nuevo modelo económico, modelo que terminaría por extenderse a gran parte del mundo³⁷.

Entre los principios más distintivos de la doctrina neoliberal se encuentran el rechazo a la intervención del Estado en la economía, la conservación y promoción constantemente de la libre competencia económica para lograr el desarrollo máximo de la economía mundial, y que el mercado funcione como como única forma para lograr la estabilidad económica y financiera en todos los países.

³⁶ Castañeda. Op. Cit. P 46

³⁷ Biblioteca Virtual Banco de la Republica (en línea). Recuperado el 1º de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.ban-repcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli70.htm>

Para que se lleven a cabo estos lineamientos y el modelo planteado funcione adecuadamente, es necesario que los diferentes gobiernos del mundo lleven a cabo una serie de ajustes clave en sus estructuras políticas y económicas:

- *Reducción estatal. Se busca que el Estado sea más eficiente y sea más fácil de controlar.*

- *Apertura comercial. Se busca, por medio de la eliminación de aranceles, que las importaciones y las exportaciones funcionen más fluida y efectivamente.*

- *Ajuste estructural. Por medio de los procesos de ajuste se busca que la economía de los países sea más eficiente.*

2.2.1 CONSENSO DE WASHINGTON

En un influyente artículo publicado en 1990, el economista John Williamson caracterizó un paquete de medidas económicas como “el Consenso de Washington”, porque tenían el respaldo del Tesoro de los Estados Unidos y de las instituciones internacionales con sede en Washington, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas medidas comprendían a groso modo, el levantamiento de las barreras al comercio internacional y a la inversión, la venta de empresas estatales al sector privado y el ajuste fiscal y monetario³⁸

³⁸ Mejía A. Diana Margarita. La política económica del crecimiento y la equidad. Banco de la Republica (en línea). Recuperado el 1 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ReportesEXTRA.pdf>

2.2.2 NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL

Las crisis financieras internacionales han obligado al mercado internacional a tomar medidas que permitan evitar estas situaciones, razón por la cual se han creado diferentes organismos internacionales como el FSB (Financial Stability Board), el cual se encarga de coordinar el trabajo de las autoridades financieras nacionales y organismos internacionales responsables de la estabilidad financiera, las instituciones financieras internacionales, el sector de agrupaciones internacionales de reguladores y supervisores, y los comités de expertos de los bancos centrales.

Estas organizaciones emiten disposiciones o normas que según su criterio propendan por el fortalecimiento y la estabilidad del sistema financiero internacional, disposiciones que ejercen presión sobre las políticas tributarias de los Estados. El FSB emitió un compendio de estándares financieros internacionales claves, denominados como los 12-KEY³⁹, los cuales según su criterio la comunidad internacional debe conceder mucha importancia a su adopción y aplicación, debido a sus efectos beneficiosos sobre la estabilidad del sistema financiero, tanto a nivel nacional y mundial.

Uno de estos estándares es el Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal (Code of Good Practices on Fiscal Transparency), emitido por el FMI en 1998 y actualizado en 2007, este código contiene los requisitos de transparencia para dar garantías al público y a los mercados de capital de una imagen suficientemente completa de la estructura y finanzas del Gobierno, con el objetivo evaluar la solidez de la política fiscal de forma confiable.

Transparencia fiscal incluye estar abierto a la opinión pública acerca de la estructura y funciones del Gobierno, las intenciones en política fiscal, las cuentas

³⁹ Financial Stability Board (en línea). Recuperado el 1 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.financialstabilityboard.org/cos/index.htm>

del sector público y las proyecciones fiscales. Por lo tanto, puede aumentar la credibilidad, cuyos beneficios se verán reflejados en menores costos de financiamiento y un mayor apoyo a las políticas macroeconómicas sanas por un público bien informado.

2.3 EL EFECTO SOBRE EL IVA

Es de vital importancia contextualizar el fenómeno de la implantación del modelo neoliberal en Colombia, modelo el cual según Zuleta⁴⁰ y otros autores, comenzó a implementarse en Colombia desde la década del noventa durante el gobierno de Cesar Gaviria, razón por la cual constituye un hecho clave para explicar la tendencia del accionar del Estado colombiano sobre las políticas tributarias en cuanto al IVA implementadas en el periodo objeto de estudio.

Debe reconocerse que la política tributaria respecto al IVA solo un pequeño eslabón en la cadena de lineamientos recomendados por los organismo internacionales, pero a su vez es una herramienta de gran utilidad para aumentar los ingresos fiscales del Estado vía impuestos indirectos.

Cada vez que se firman acuerdos nuevos con el FMI, conlleva una serie de exigencias o “recomendaciones” a las que debe someterse el gobierno que requiera financiación de este organismo, ya que como se mencionó anteriormente, estos organismos tienen una serie de estándares o “buenas prácticas” que aseguren el cumplimiento de las obligaciones. Las buenas prácticas recomendadas por los organismos supranacionales conllevan una serie de reformas estructurales y políticas que afectan en buena medida a la población colombiana, un claro ejemplo es la solicitud del 2003 del Gobierno de Álvaro Uribe al FMI para un nuevo acuerdo, en el cual se hace especial énfasis en la

⁴⁰ Zuleta, Hernando. 20 Años de Neoliberalismo (en línea). Recuperado el 15 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.portafolio.co/columnistas/columna-hermano-zuleta-20-anos-neoliberalismo>

implementación de la privatización estatal y el aumento de la base gravable del IVA, exponiendo que en el programa adoptado por el gobierno desde agosto de 2002 para modernizar la administración pública había contribuido a limitar el crecimiento del gasto público, cerrando 33 entidades públicas, reestructurado muchas otras, y eliminado aproximadamente 27,000 cargos. Que para 2006 el sector público continuará enfrentando desafíos importantes en sus esfuerzos por seguir reduciendo la deuda pública. Por esta razón, ese gobierno empezaría a sentar las bases para ambiciosas reformas para un sistema impositivo más eficiente –con una estructura simplificada de tasas del IVA⁴¹.

Según Londoño⁴², el aumento de impuestos indirectos resulta la modalidad fiscal recomendada por el FMI, la modalidad más regresiva de las alternativas existentes. Este tipo de políticas solo aumentan la regresividad natural del impuesto, y partiendo del hecho de que la progresividad es un término moderno derivado del principio de igualdad de Smith, puede decirse que la tendencia neoliberal en las políticas tributarias del Estado colombiano en el periodo de estudio afectan negativamente al IVA por cuanto vuelven el impuesto regresivo al aumentar cada vez más la base gravable y las tasas de dicho impuesto, lo cual al trasladarse al ciudadano común solo se traduce en aumento de la desigualdad.

Responsabilizar a los gobiernos de los desequilibrios macroeconómicos de un país es la visión de los organismos financieros internacionales para el análisis de la problemática de los países en desarrollo. Se afirma que el proceso político lleva al déficit fiscal por la resistencia de la sociedad a pagar impuestos y por el clamor de que el Estado debe gastar más, y ese desequilibrio fiscal es lo que origina los desequilibrios macroeconómicos que pueden afectar el sector financiero global,

⁴¹ Acuerdo de Stand-By de Colombia con el FMI. Banco de la Republica (en línea). Recuperado el 15 de Septiembre de 2014. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/abr_05.pdf

⁴² Londoño, Juan Luis et. al. El Banco Mundial, el FMI y Colombia Análisis Crítico de sus Relaciones. En: El FMI el Banco Mundial y la crisis Latinoamericana. Siglo XXI Editores 1986 1er Ed. P 262

algo así como un virus que no se puede dejar avanzar. Es por esto que las soluciones se concentran en un aumento de los impuestos y en una reducción de los gastos públicos⁴³.

2.3.1 AUMENTO DE LA DESIGUALDAD EN EL PAIS

Colombia tiene una de las concentraciones del ingreso más alta del mundo. El país cuenta con el segundo nivel de desigualdad más alto en América Latina después de Bolivia, y con el séptimo más alto a nivel mundial; con niveles de desigualdad comparables a los de países tales como Haití y Angola⁴⁴.

Coeficiente Gini del ingreso en Colombia: perspectiva internacional

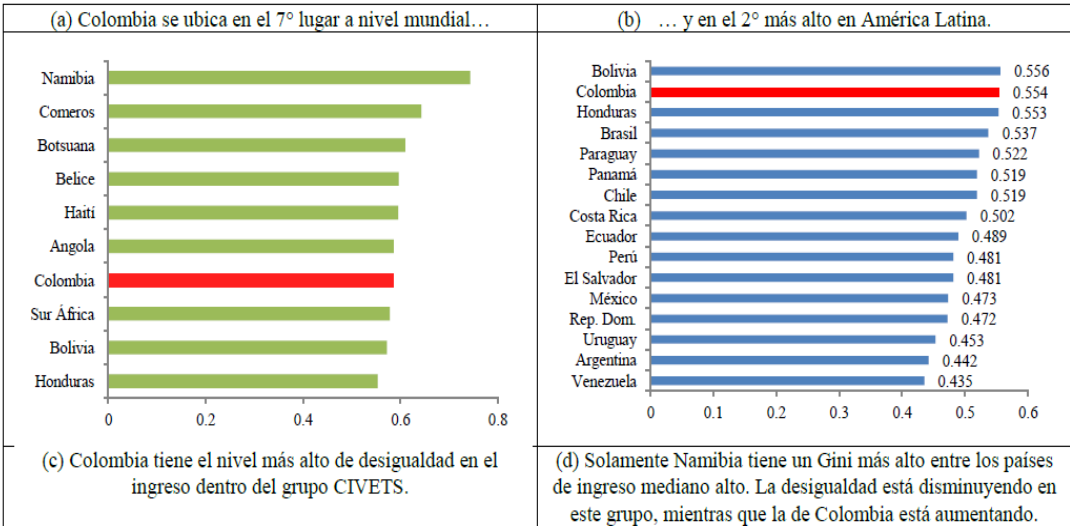


Gráfico 2 - Fuente: Moller, Lars Christian. Política Fiscal en Colombia

⁴³ Giraldo, Cesar. Universidad nacional (en línea)<http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/no8/ArticuloFMICG.htm>

⁴⁴ Moller, Lars Christian. Política Fiscal en Colombia, Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa. En: Carta Financiera , ANIF No. 159, 2012, P. 34

La desigualdad en Colombia es un fenómeno que cada vez se acrecienta más, sin embargo, los pocos esfuerzos que se han hecho para reducirla no han funcionado, la política tributaria en Colombia sigue siendo poco explotada como herramienta para reducir la desigualdad, ya que enfoca en resolver problemas urgentes como la deuda externa y la guerra, rubros que consumen una significativa parte del ingreso del Estado. Cada reforma tributaria se implementa para resolver urgencias económicas, obteniendo así soluciones cortoplacistas que no buscan resolver las problemáticas de fondo.

Según Moller⁴⁵ el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es regresivo en Colombia; el impuesto pagado por los pobres, en comparación con sus ingresos, es más alto que para los ricos. El IVA es la fuente más importante de recaudo tributario en Colombia, generando \$29.6 billones en 2010. De acuerdo con Reina⁴⁶, la estructura tributaria de los países en desarrollo se apoya principalmente en impuestos indirectos debido, en buena medida, a que son más fáciles de recaudar que los impuestos directos. Este tipo de estructura tributaria apoyada en los impuestos indirectos tiende a poner una mayor carga sobre la población más pobre; caso contrario de los países desarrollados que se apoyan más en el cobro de impuestos directos.

Básicamente la tendencia que ha marcado cada una de las reformas al IVA en el periodo de estudio, se han caracterizado por buscar el aumento del recaudo del impuesto, teniendo como única diferencia la Ley 1607 de 2012 que buscó principalmente la unificación de las tarifas y que creó un nuevo impuesto al consumo que vendría siendo un IVA con diferente nombre.

La tendencia de las nuevas políticas neoliberales de no solo Colombia, sino de varios países de Suramérica, han dejado la teoría del Estado interventor de

⁴⁵ Ibid. P. 36

⁴⁶ Reina. Op. Cit, P 26

Keynes de lado, prueba de esto es el fenómeno de las privatizaciones en América Latina en la década de los noventa, muchos países pasaron de tener un Estado proveedor de servicios, a un Estado regulador que vendió al sector privado una gran cantidad de empresas que eran de capital público⁴⁷.

⁴⁷ Reina. Op. Cit, P 16

CAPITULO 3 - CRECIMIENTO EN EL RECAUDO DEL IVA

De acuerdo a lo revisado en las diferentes reformas al Impuesto al Valor Agregado, se ha observado la tendencia al alza de las tarifas y la base gravable, lo cual ha conllevado a un claro aumento en el recaudo de este impuesto, que básicamente ha sido el objetivo de las diferentes administraciones estatales desde la década de los noventa, evidenciando la importancia que tomaron los impuestos indirectos en la participación de los ingresos fiscales del Gobierno.

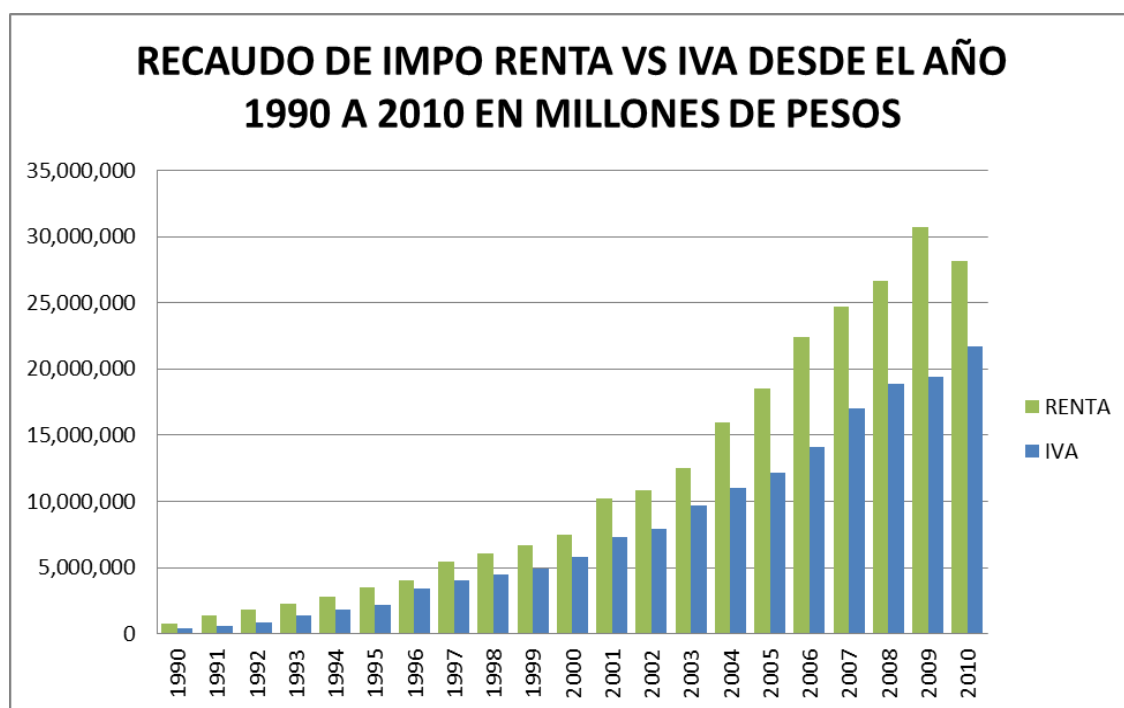


GRAFICO 3 - FUENTE: DIAN

Es evidente el crecimiento exponencial del recaudo del IVA desde 1990 al 2010, con un promedio de crecimiento anual del 23%, las políticas tributarias no han sido las mejores en cuanto al principio de progresividad, por el contrario han impregnado el impuesto de una regresividad que aumenta a la par de la desigualdad en el País.

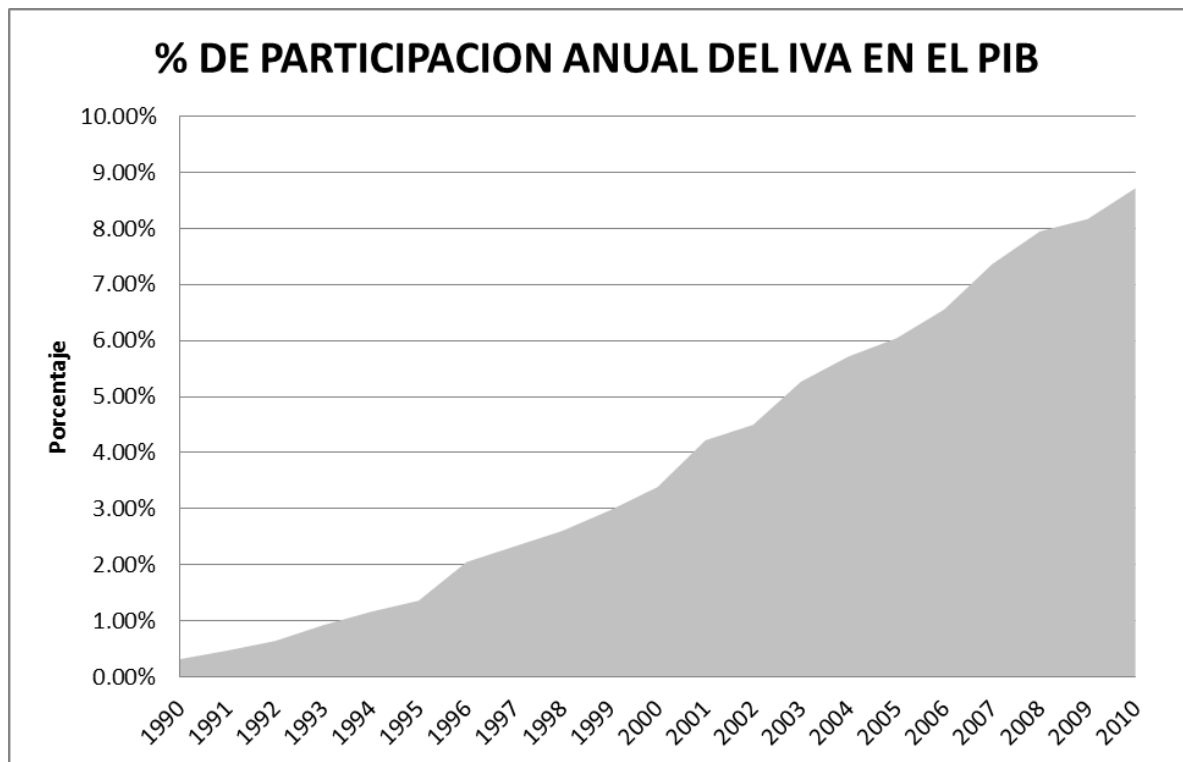


GRAFICO 4 - Fuente: Banrepublica y calculos propios

En el gráfico 4 puede observarse el nivel de ingresos que representa el recaudo del IVA en el PIB del Estado colombiano, impuesto que ha ido cobrando mayor participación e importancia en los ingresos fiscales con el paso del tiempo, situación que se empeora cuando se recuerda que la mayor imposición tributaria vía IVA, también se hace a costas de las clases de ingresos medios y bajos que son las que utilizan una mayor parte de los ingresos en el consumo de bienes de primera necesidad, un hecho paradójico tomando en cuenta el estudio de Moller presentado en el gráfico 2, en el cual se sitúa a Colombia como el séptimo país con mayor desigualdad en el mundo y el segundo en América Latina.

Lo cual muestra que la inversión social no es suficiente, aunque se paguen más impuestos, los recursos para satisfacer los servicios básicos como salud y educación no es significativa, fenómeno relacionado con la necesidad de

aumentar los ingresos fiscales del Estado y disminuir el gasto público, gasto traducido en menor inversión en salud y educación .

En la tabla 1, se puede observar la tendencia creciente de las tarifas del IVA, empezando por una tarifa general del 10% en 1990 hasta el 16% en 2010, fenómeno relacionado por las políticas neoliberales mencionadas en el capítulo anterior y que actualmente siguen su curso actualmente no solo en Colombia, sino en gran parte del mundo bajo la denominada globalización, término que según Pérez⁴⁸, no es más que un eufemismo que encubre una realidad más profunda e inquietante que los propios apóstoles del sistema ya definieron en 1919 como el “el nuevo orden mundial”.

3.1 PRESUPUESTO PARA LOS SERVICIOS BÁSICOS DE LA POBLACIÓN

El proceso de descentralización que adelantó el país durante la década de los noventa buscando cumplir con uno de los propósitos de la Constitución de 1991, que consiste en consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Este proceso introdujo un cambio significativo traducido en una estructura de gobierno que pretende ser más eficiente y delegando ciertos recursos a los departamentos y municipios en la cual el nivel nacional se especializa en la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud⁴⁹.

⁴⁸ Pérez, Antonio. Globalización y Nuevo Orden (en línea). Recuperado el 1o de Octubre de 2014. Disponible en: <http://books.google.com.co/books?id=np5cxeebeTMC&pg=PA7&lpg=PA7&dq=eufemismo+globalizacion>

⁴⁹ La Descentralización en Colombia. Revista Virtual DANE (en línea). Recuperado el 30 de Octubre de 2014. Disponible en: https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm

El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001. Según esta ley el SGP está conformado de la siguiente manera: una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; con un porcentaje del cincuenta y ocho punto cinco 58.5%, una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud; con un porcentaje del veinte cuatro punto cinco 24.5% y una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general; con un porcentaje del diez y siete 17.0%.

TRANSFERENCIAS TERRITORIALES SGP DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS (Miles de Millones de Pesos)

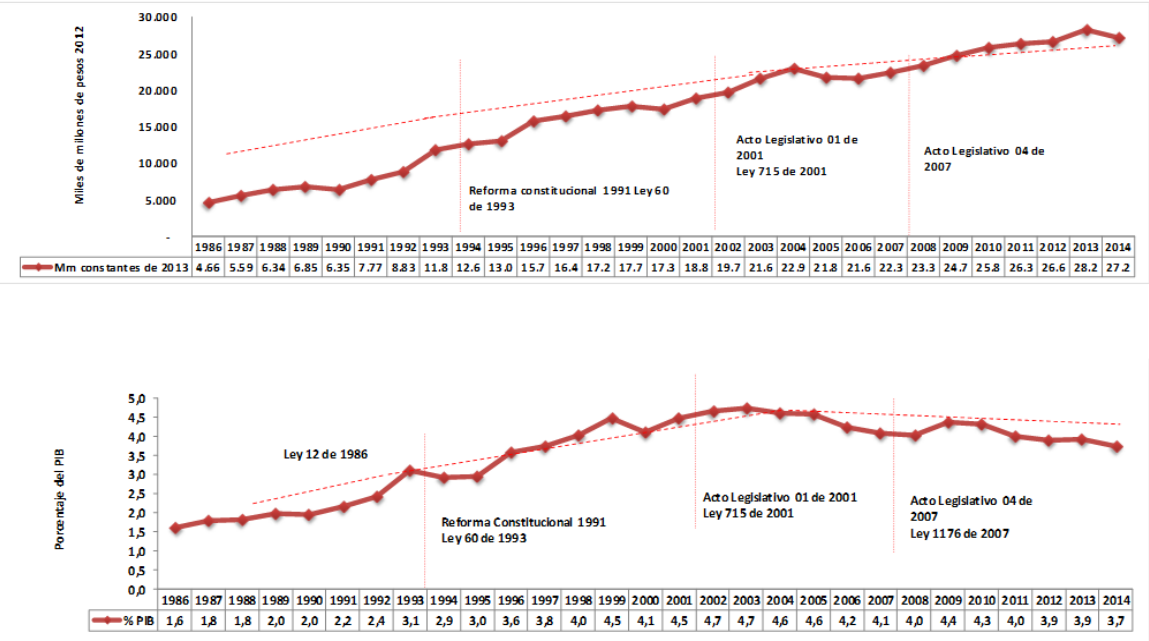


Gráfico 5 - Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En contraste con el aumento de la participación del IVA en el PIB que su muestra en el gráfico 4, sería consecuente que las transferencias a los entes territoriales tuvieran un aumento significativo, ya que con el proceso de descentralización estos son los encargados que suplir a sus habitantes de los servicios básicos (educación, salud y saneamiento básico). Sin embargo, puede observarse que las transferencias a los entes territoriales no presentan la misma dinámica que el aumento exponencial del recaudo del IVA, y que mientras este cobra mayor importancia en su participación en los ingresos del Estado, las transferencias no llegan ni al 5% del PIB en el 2010 y tienen una marcada tendencia a la baja.

Ni que hablar del sombrío panorama para las universidades públicas, estas reciben la mayor parte de sus recursos directamente del Presupuesto General de la Nación y algunos por parte de los entes territoriales; la difícil situación presupuestal que atraviesa hoy la educación pública superior en el país es puesta en evidencia por un estudio que llevó a cabo una comisión integrada por los vicerrectores financieros de las principales universidades públicas de Colombia, corroborados por un informe reciente de la Contraloría General de la República, muestran que en Colombia se le transfiere a la educación superior pública 1,6 billones de pesos, a precios del 2009, mientras que en el año 2000 el monto era de 1,73 billones de pesos. Esas transferencias representan el 0,4 por ciento del PIB, en contraste con Brasil, donde llegan al 0,8 por ciento y en Argentina al 1 por ciento. Cabe anotar que los presupuestos que el Estado asigna a las universidades públicas se mantienen a precios constantes de 1993⁵⁰.

De acuerdo a lo expuesto, el presupuesto que se asigna para suplir las necesidades básicas de la ciudadanía no compensa el aumento paulatino en los ingresos tributarios generados por el IVA que pagan todos los contribuyentes, desde el más rico hasta el más pobre, hecho que se ve aun mas agravado por la

⁵⁰ Gonzalez, Angela. Universidad Nacional de Colombia (en línea). Recuperado el 30 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/sombrio-panorama-para-las-universidades-publicas.html>

alta corrupción de los diferentes estamentos públicos. Las políticas implementadas por el Estado Colombiano afectan negativamente al IVA, convirtiéndolo en un impuesto altamente regresivo, incrementando la desigualdad expuesta por el estudio de Moller.

Las universidades públicas que pueden preparar a la población para ofrecer soluciones y ayudar al desarrollo económico y social del país (como en los países desarrollados), cada vez reciben menos recursos, hecho que las condena a una irremediable extinción y lo cual significara que el acceso a la educación superior y la salud solo estará garantizado para quienes tengan suficientes recursos económicos.

CONCLUSIONES

Los principales cambios hechos por las reformas tributarias al IVA durante el periodo de estudio, tuvieron como factor común el aumento de las tarifas y la reducción de los bienes exentos y excluidos del impuesto, incrementado la base gravable.

De este modo la filosofía de las políticas públicas tributarias implementadas por el Estado Colombiano en materia de IVA han estado enmarcadas dentro del modelo neoliberal del consenso de Washington implementado desde principios de los años noventa con la política de la apertura económica auspiciada por el gobierno de Cesar Gaviria que inició de cierto modo el proceso de liberalización de los mercados, acompañado por otra serie de reformas estructurales, modelo que alienta continuamente la expansión de los impuestos indirectos, la reducción del gasto público y la eliminación de la intervención del Estado.

Las políticas tributarias del gobierno Colombiano han inclinado el recaudo de impuestos hacia el consumo interno por medio del aumento paulatino en las tarifas y la base gravable del IVA, haciendo el principio de progresividad inoperante, y dejando rasgos de inequidad.

La tendencia neoliberal en las políticas tributarias del Estado Colombiano en el periodo de estudio afectan negativamente al IVA ya que vuelven el impuesto regresivo al aumentar cada vez más la base gravable y las tasas de dicho impuesto, lo cual al trasladarse al ciudadano común solo se traduce en aumento de la desigualdad, la cual ubica a Colombia como uno de los países con el coeficiente de Gini más altos en el mundo.

El crecimiento en el recaudo del IVA y en su participación en el PIB, obedece al modelo político y económico mantenido por los diferentes dirigentes del Estado en el periodo de estudio de este documento, aumento que no se refleja en mejores servicios para sus habitantes. El Estado social está agonizando, dejando a sus

ciudadanos a merced del mercado especulativo de los grandes capitales mundiales, ofreciendo un futuro no muy alentador para un país donde el ingreso se concentra en pocas manos.

BIBLIOGRAFIA

Acuerdo de Stand-By de Colombia con el FMI. Banco de la Republica (en línea). Recuperado el 15 de Septiembre de 2014. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/abr_05.pdf

Alonso Cifuentes, Julio Cesar; Faimboim Yaker, Israel; Olivera G., Mauricio. La sostenibilidad de la política fiscal colombiana. En: Coyuntura económica. Investigación económica y social, Vol. 27, no. 3 (1997)

Aranguren, Mario, Economía Colombiana y coyuntura, En: Revista de la Contraloría General de la Republica, No.289 abril 2002

Ávila, Javier; Cruz Angela. Progresividad en los impuestos a las ventas y renta de personas naturales, División de Estudios Fiscales, Oficina de Estudios Económicos DIAN, diciembre 2001.

Biblioteca Virtual Banco de la Republica (en línea). Recuperado el 1º de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli70.htm>

Bravo Arteaga, J Rafael. Los Principios de Derecho Tributario en la Constitución Política Colombiana de 1991. XVII Jornadas Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario.

Castañeda, Víctor. Análisis político de la tributación en Colombia durante el periodo 1986-2006. Trabajo de grado Magister en Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. 2010.

Castillo Daza, Víctor Fernando. El principio de progresividad tributaria, En: IMPUESTOS. REVISTA DE ORIENTACIÓN TRIBUTARIA No. 152, 2009.

Cifuentes Pedraza, Andrés Julián, et al. Aproximación a la historia de los impuestos en Colombia. En: Apuntes contables No 11. Colombia : Universidad Externado de Colombia, (oct. 2006)

Clavijo, Sergio. Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado. En Borradores de Economía No 325. Banco de la República. Colombia 2005

Crespo A. Marco, Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales (en línea), Recuperado el 21 de Abril de 2013, Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009b/563/Progresividad%20tributaria.htm>

Financial Stability Board (en línea). Recuperado el 1 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.financialstabilityboard.org/cos/index.htm>

García, Ramón. Banco de la República de Colombia (en línea), Recuperado el 25 de Mayo de 2013, Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli0.htm>

Giraldo, Cesar. Universidad nacional (en línea) <http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/no8/ArticuloFMICG.htm>

Gómez Latorre, Armando. El IVA un Impuestos Medieval. Periódico el Tiempo. (En línea) Recuperado el 25 de Septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-425291>

González, Ángela. Universidad Nacional de Colombia (en línea). Recuperado el 30 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/sombrio-panorama-para-las-universidades-publicas.html>

Gonzales Francisco, et al. Las Reformas Tributarias en Colombia Durante el Siglo XX. Colombia: Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos.

Hoyos, Catalina. Los Efectos del IVA en la Economía. En: Temas de Derecho Tributario Contemporáneo, Universidad del Rosario, 2006, no. 1

Jaramillo, Christian, et al. El Impacto del Impuesto al Valor Agregado Sobre el Gasto en Colombia. Colombia: Universidad de Antioquia – Lecturas de Economía, 2008.

Junguito, Roberto, et al. La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia. Banco de la Republica. 2004.

Keynes, John Maynard. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México : Fondo de Cultura Económica, 1965, 1971, 1963

Londoño, Juan Luis et. al. El Banco Mundial, el FMI y Colombia Análisis Crítico de sus Relaciones. En: El FMI el Banco Mundial y la crisis Latinoamericana. Siglo XXI Editores 1986 1er Ed. P 262

Mejía A. Diana Margarita. La política económica del crecimiento y la equidad. Banco de la Republica (en línea). Recuperado el 1 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ReportesEXTRA.pdf>

Ministerio de Hacienda (en línea). Recuperado el 30 de Agosto de 2014. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/6012612.PDF>

Moller, Lars Christian. Política fiscal en Colombia: aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa. En: Carta financiera. ANIF No. 159. Colombia: Asociación Nacional de Instituciones Financieras, (jul. - sept. 2012)

Pérez, Antonio. Globalización y Nuevo Orden (en línea). Recuperado el 1o de Octubre de 2014. Disponible en: <http://books.google.com.co/books?id=np5cxe ebeTMC&pg=PA7&lpg=PA7&dq=eufemismo+globalizacion>

Plazas Vega, Mauricio, El impuesto sobre el valor agregado, segunda edición, Bogotá, Temis 1998.

Reina, Mauricio, et al. El papel del Gobierno y la Política Fiscal. Colombia: Banco de la Republica Departamento de Comunicación Institucional, 2006.

Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. Tercera edición, Universidad Externado de Colombia, 1996.

Rosas V, Gabriel, ¿Debe ser el iva la base del sistema tributario? Economía Colombiana y coyuntura, Revista de la Contraloría General de la Republica, No.295 abril 2003

Rousseau, Juan Jacobo. El contrato Social. (en línea). Recuperado el 23 de Septiembre de 2013, Disponible en: [http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU % 20El%20Contrato%20 Social.pdf](http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf)

Smith, Adam. Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. España: Ediciones Orbis, 1985 2ª Ed.

Steiner, Roberto y Soto Catalina. IVA, productividad, evasión y progresividad, En: Documentos de Trabajo Fedesarrollo 1998.

Zuleta, Hernando. 20 Años de Neoliberalismo (en línea). Recuperado el 15 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.portafolio.co/columnistas/columna-hernando-zuleta-20-anos-neoliberalismo>